

Universidade Federal de Minas Gerais
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas

Priscila Zanandrez Martins

SOCIEDADE CIVIL E GESTÃO PÚBLICA:
Conceitos, reformas e projetos políticos.

BELO HORIZONTE
2013

Priscila Zanandrez Martins

SOCIEDADE CIVIL E GESTÃO PÚBLICA:
Conceitos, reformas e projetos políticos

Monografia apresentada ao Curso de
Gestão Pública da Universidade Federal de
Minas Gerais como requisito parcial para
obtenção do título de Bacharel em Gestão
Pública.

Orientador: Prof. Dr. Leonardo Avritzer

BELO HORIZONTE
2013

Priscila Zanandrez Martins

SOCIEDADE CIVIL E GESTÃO PÚBLICA:
Conceitos, reformas e projetos políticos

Monografia apresentada ao Curso de
Gestão Pública da Universidade Federal de
Minas Gerais como requisito parcial para
obtenção do título de Bacharel em Gestão
Pública.

Orientador: Prof. Dr. Leonardo Avritzer

Aprovado em:

BANCA EXAMINADORA:

_____/_____/_____
Prof. Dr. Orientador: Prof. Leonardo Avritzer
Universidade Federal de Minas Gerais

_____/_____/_____
Prof. Dr. Marcus Abílio Pereira
Universidade Federal de Minas Gerais

RESUMO

A sociedade civil brasileira nos últimos anos tem ampliado sua importância na conformação da gestão pública. Segundo Dagnino (2004), existem dois projetos políticos distintos, participativo e neoliberal, em disputa que balizam a relação da sociedade com o Estado o que se traduz em diferentes experiências e modelos de gestão pública. Nesse sentido, diferentes mecanismos de interação entre o Estado e a Sociedade Civil têm sido utilizados por governos que adotam diferentes projetos políticos. O presente trabalho tem por objetivo analisar três cidades com diferentes governos, identificando como distintos projetos políticos podem se apossar dos mesmos instrumentos de interação entre o Estado e a Sociedade Civil.

Palavras-chave: Sociedade Civil; Projetos Políticos; Gestão Pública; Participação.

ABSTRACT

The Brazilian civil society, in the last years, has increased its importance in shaping public management. According to Dagnino (2004), there are two distinct political projects, participative and neoliberal disputed that guide the relationship between society and the state, with results in different experiments and models of public management. Thus, different mechanisms of interaction between the state and civil society have been used by governments that adopt different political project. The aim of this study is analysis three cities with different government, identifying how distinct political projects can get hold of the same instruments of interaction between the state and the civil society.

Key-words: Civil Society, Political Projects, Public Management, Participation

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	07
2 CONCEPÇÕES TEÓRICAS E OUTRAS ABORDAGENS	09
2.1 Sociedade Civil: O conceito	09
2.2 Sociedade Civil no Brasil.....	13
3 SOCIEDADE CIVIL E REFORMA DO ESTADO	21
3.1 Organizações Não Governamentais no Brasil.....	21
3.2 A Reforma Gerencial do Estado Brasileiro	23
3.2.1 Reforma Gerencial: estrutura jurídica e instrumentos de descentralização	25
3.3 Sociedade Civil e as Diferentes Arenas de Atuação	29
4 PROJETOS POLÍTICOS E A GESTÃO MUNICIPAL.....	34
4.1 Projetos Políticos e Sociedade Civil.....	34
4.2 Projetos Participativo e Neoliberal: Uma análise empírica das arenas de atuação da sociedade civil	38
4.2.1 Metodologia.....	38
4.2.2 Dimensão partidária e institucional: características políticas e históricas	41
4.2.3 Atividades da sociedade civil e os padrões de relação com o Estado	45
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	48
REFERÊNCIAS.....	52

1 INTRODUÇÃO

O debate sobre a relação entre o Estado e a sociedade remonta desde o surgimento do Estado moderno e continua no centro das discussões não apenas na sociologia e na ciência política (PEREIRA, 1999), mas também como um ponto crucial na construção da gestão pública brasileira.

Ao final da década de 1970 e ao longo da década 1980, a sociedade civil ganhou destaque ao se revelar como importante elemento no processo de luta pelo aprofundamento democrático no Brasil. Desde então, tem crescido sua relevância no cenário político e social. Hoje, é inegável sua inserção nos diversos processos de formulação e execução de políticas públicas e o desafio do Estado centra-se em administrar e adequar-se nesta relação com a sociedade civil, de forma a produzir resultados eficientes e a impulsionar o aprofundamento da democracia brasileira.

Novos e diferentes mecanismos estatais de interação entre a sociedade civil e o Estado tem ampliado o escopo de suas funções e fomentado o debate sobre quem é a sociedade civil brasileira e como ela pode se relacionar com o Estado. Hoje, a gestão pública brasileira conta com diversos instrumentos de interação com a sociedade civil, desde transferências financeiras para as entidades civis até instituições participativas em seus diferentes moldes. A questão que se coloca atualmente é como o estado se posiciona frente aos diversos mecanismos de relação com a sociedade civil e como isso se reflete no padrão de relação entre ambos.

O objetivo do trabalho é, portanto, analisar como diferentes governos municipais fazem uso tanto de instituições participativas, quanto de instrumentos de transferências de recursos às entidades civis, denotando diferentes padrões de relação entre o governo e a própria sociedade civil. Para isso, será utilizado o conceito de Projetos Políticos (DAGNINO, 2002 e DAGNINO, OLVERA, PANFICHI, 2006), visando identificar como os diferentes instrumentos de relação entre a sociedade civil e a gestão pública podem ser usados pelos diferentes governos, que se orientam por projetos políticos distintos.

O trabalho se organiza em três capítulos. O primeiro é destinado a realizar uma revisão do conceito de sociedade civil, resgatando importantes autores que tratam do tema e como esse debate se tornou importante no cenário político

brasileiro. Será descrito o processo recente de fortalecimento da sociedade civil no Brasil e o papel da Constituição Federal de 1988 na criação de novos espaços de interlocução com o Estado.

Se, por um lado, a Constituição Federal de 1988 inaugurou mecanismos participativos e de apoio ao associativismo emergente no Brasil, a reforma do Estado da década de 1990 cria incentivos a outras formas de interação entre Estado e sociedade civil, baseado em parcerias e transferências de recursos para a execução de políticas públicas. O capítulo dois analisa, portanto, as diferentes formas de interação que ganham destaque com a Reforma Gerencial do Brasil e os seus reflexos no padrão de relação entre ambos.

O último capítulo analisa três municípios brasileiros: Juiz de Fora, Uberlândia e Sorocaba, segundo a perspectiva teórica dos projetos políticos. Portanto, será apresentado o conceito de projeto político e algumas reflexões sobre sua importância na discussão dos padrões de relação do Estado com a sociedade civil. Posteriormente, através de análise empírica, mostra-se como diferentes governos, com características dos diferentes projetos políticos, fazem uso dos instrumentos de relação com a sociedade civil apresentados ao longo do trabalho.

As considerações finais apresentam um breve retrospecto dos temas estudados ao longo do trabalho expondo alguns apontamentos acerca dos dados apresentados e propostas para possíveis pesquisas futuras.

Espera-se que este trabalho venha a contribuir para o desenvolvimento de análises sobre a relação entre o Estado e a sociedade civil com o objetivo de aperfeiçoar essa relação e gerar novas questões e avanços para a gestão pública.

2 CONCEPÇÕES TEÓRICAS E OUTRAS ABORDAGENS

A discussão sobre a sociedade civil e sua relação com o Estado está recorrentemente na pauta de discussão sobre a conformação da gestão pública brasileira. O presente capítulo retoma importantes autores que tratam do conceito de sociedade civil e aponta alguns questionamentos ainda vigentes sobre o tema. Posteriormente será descrito como se deu fortalecimento da sociedade civil brasileira ao longo dos anos e o impacto da promulgação da Constituição Federal de 1988 em sua relação com o Estado.

2.1 Sociedade Civil: O conceito

O conceito de sociedade civil compreende uma série de interpretações que podem se refletir de diversas maneiras na forma como atores estatais e sociais estabelecem suas identidades e suas relações. Pode-se afirmar que, de modo geral, foi a partir da década de 1970 que as concepções e as formas de estruturação da Gestão Pública e da democracia sofreram mudanças, acompanhadas pelo fortalecimento da sociedade civil que também passa a ocupar novas e distintas arenas políticas e sociais. Diferentes concepções e desdobramentos do termo têm emergido em decorrência das reformas administrativas vividas pelos Estados, além daquelas que podem ser identificadas no próprio interior da sociedade civil. De forma que o conceito de sociedade civil tem se mostrado profundamente complexo e importante na construção de análises quanto a gestão pública e sua relação com o Estado.

Entre os estudiosos do conceito, não existe um consenso acerca da definição de sociedade civil, nem tão pouco um padrão único de sua atuação e interação com o Estado. O presente tópico propõe-se, portanto, a mobilizar importantes autores que ajudam na compreensão do conceito, suscitando um debate acerca da heterogeneidade da sociedade civil na conjuntura política e social no Brasil.

Segundo Cohen e Arato (1992 apud Avritzer, 2012), o surgimento do conceito “sociedade civil” data do século XIX, meados de 1820, nos países da Europa e nos Estados Unidos. A formulação do conceito se baseava em uma concepção dualista, em que havia uma diferenciação apenas entre Estado (esfera de governo ou poder público) e sociedade, que abarcaria tanto interesses privatistas e individuais, quanto

interesses coletivos. Na segunda metade do século XX, o cenário político e social fez com o conceito fosse revisto, com duas diferenças principais em relação à antiga formulação. Na primeira, diferentemente do conceito aceito no século XIX, a sociedade civil passa a se diferenciar não apenas do Estado, como também do mercado e das relações econômicas privadas. A segunda diferença diz respeito à disseminação do conceito para outros países, especialmente do Leste Europeu e latino-americanos, que passavam por um intenso processo de democratização acompanhado de um forte aviamento da própria sociedade civil.

Nesse sentido, Habermas tem papel relevante na construção do conceito de sociedade civil uma vez que se utilizou do marco tripartite para explicar a modernidade. Para o autor, as sociedades modernas se estruturam entre: a lógica estratégica dos sistemas que organiza o mercado e o Estado; e o mundo da vida, visto como o espaço da reprodução cultural da integração social e da socialização, onde os sujeitos compartilham vivências e formam-se identidades (CUNHA, 2004). Foi a partir da teoria habermasiana que Arato e Cohen (1994) reformularam o conceito de sociedade civil. Os autores utilizam-se da concepção de mundo da vida

Relativa às tradições próprias da linguagem e da cultura e a outra, relacionada aos componentes estruturais (cultura, sociedade e personalidade). A reprodução dessas tradições, solidariedades e identidades se dá através de instituições especializadas. Assim identificam a sociedade civil como a dimensão institucional do mundo da vida (...) (CUNHA, 2004. p.48)

Habermas reafirma, em consonância com Arato e Cohen, que é no mundo da vida que a sociedade civil se situa, composta por associações e organizações livres, não estatais e não econômicas que desenvolvem

Ações coletivas e trabalham de forma institucionalizada e voluntária, não mais se restringindo a sociedade civil ao âmbito da esfera privada, como na tradição marxista (CUNHA, 2004. p. 48).

Segundo o autor, a sociedade civil capta as manifestações e necessidades da esfera privada e as coloca em pauta no sistema político, tendo o papel de absorver problemas ou questões que podem surgir na esfera privada e canalizá-las para a esfera política (CUNHA, 2004).

Em resumo, como aponta Avritzer (1994), podemos chegar a algumas conclusões sobre o conceito de sociedade civil desenvolvido no final do Século XX:

I. Aparece associado ao processo de diferenciação entre Estado e Mercado, entre o direito privado e o direito público. Está presente na construção de estruturas de solidariedade com a limitação da influência do mercado e da esfera do Estado sobre as formas interativas de organização social;

II. Considera que a sociedade civil tem o papel de conectar os indivíduos sem a intermediação da autoridade política;

III. Implica no reconhecimento de instituições intermediárias entre o indivíduo por um lado, o mercado e o Estado por outro.

Dessa forma, nas últimas décadas do século XX o conceito passou a não mais se limitar a um conjunto de ações individuais e coletivas (AVRITZER, 2012). A partir de então, assumiu-se a sociedade civil como uma instância autônoma que abriga um senso coletivo de obrigações sociais e de responsabilidade social, caracterizada por laços de solidariedade e pelo voluntariado. Sendo, portanto, um conjunto de associações, grupos formais e informais, redes na sociedade que existem fora da família e do Estado (entre o Estado e o mercado), comportando, então, uma gama heterogênea de organizações (MAIA, 2010; DAGNINO, 2006).

Durante as décadas de 1970 e 1980, a sociedade civil passou a colocar em debate as questões antes fora do debate público e lutar por demandas de minorias históricas, promovendo o aprofundamento democrático (GOHN, 2005). O objetivo da sociedade civil não é substituir o Estado, mas lutar para que ele cumpra seu papel e forneça à sociedade bens e serviços públicos de qualidade (GOHN, 2005; PEREIRA, 1999).

A sociedade civil compreende um número expressivo de associações voluntárias e movimentos que possuem diferentes objetivos e formas de organização, o que conseqüentemente também sinaliza formas diferentes de interação com o Estado e que não necessariamente irão estimular o aprofundamento democrático. Segundo Gramsci (1982), a sociedade civil é terreno de poder, logo, campo da ação política. Dessa forma, não se pode delegar uma virtude intrínseca à sociedade civil, colocando-a como arena puramente virtuosa. Maia (2011) salienta que existem tipos diferentes de associações que produzem ações também diferenciadas. Algumas, por sua vez, mesmo com “boas intenções”, podem produzir efeitos antidemocráticos em determinados contextos, o que a autora chama de “*bad civil society*”. Bresser Pereira (1999) destaca que, ao mesmo tempo em que a sociedade civil pode abrigar laços de solidariedade e sentido comunitário,

ela também é fonte de desigualdades econômicas e sociais e é capaz, em alguns momentos, de favorecer aos interesses particulares e corporativistas.

A sociedade civil abriga, portanto, uma gama extensa de organizações que vão desde movimentos sociais, que defendem lutas históricas de minorias, como questões de raça, etnia, gênero, classe, religião; até Organizações não Governamentais que executam programas sociais. Avritzer (2004), ao analisar o associativismo na cidade de São Paulo, traz para o debate a existência de associações com diferentes formatos em um mesmo município. Seu estudo confirma que é possível a existência concomitante de associações formais e não formais, de perfil filantrópico, religioso, cultural, comunitário dentre outros tipos, que irão retratar não apenas identidades diferentes, mas também a possibilidade de padrões diferenciados de interação com o Estado e no seio da própria sociedade civil.

Em resumo, o que se percebe é que ainda não se chegou a um consenso sobre o conceito de sociedade civil. A sociedade civil tem ocupado diferentes espaços de atuação, o que tem tornado a definição do conceito e suas respectivas funções ainda mais complexas. No caso brasileiro, por exemplo, é possível perceber mudanças importantes em razão dos processos de democratização e reformas que o país tem passado. Gohn reflete bem o momento em que se insere o questionamento relativo à sociedade civil no país.

No Brasil atual, o protagonismo ampliou-se não somente entre os vários setores da sociedade civil como invadiu a sociedade política, realizando política, realizando parcerias com o Estado, desenvolvendo uma nova esfera pública. Mas quem é o que é essa nova sociedade civil? (GOHN, 2005, p. 9)

A autora aponta o processo de ampliação do escopo de atuação da sociedade civil e a importância de se definir o que ela realmente representa no cenário brasileiro, tendo em vista as diferentes arenas de atuação em que ela tem se inserido. A pergunta que ela coloca, “Quem é e o que é essa nova sociedade civil?”, se torna ainda mais pertinente à medida que tentamos entender qual é o real papel da sociedade civil no Brasil, uma vez que além de se caracterizar por ser um ator com forte viés político e de luta pela democracia, também tem se apresentado como um possível parceiro do Estado na execução de políticas sociais.

É importante entender como se constituiu a sociedade civil no Brasil e, para isso, os próximos tópicos tratam de sua emergência, passando pela promulgação da

Constituição Federal de 1988 e pela Reforma Gerencial do Estado da década de 1990. Serão apontadas as principais inovações democráticas inauguradas nesses períodos e os impactos causados na construção da sociedade civil brasileira e na sua relação com o Estado. O objetivo é suscitar uma série de questões e apontamentos quanto a atual conjuntura, não apenas no que se refere à sociedade civil, como também da própria gestão pública e o papel desse ator para o seu desenvolvimento.

2.2 Sociedade Civil no Brasil

Assim como foi apontado no tópico anterior, a sociedade civil não segue um padrão único de emergência e organização. Antes, pode se conformar de diversas formas em diferentes contextos. Desde sua emergência no Brasil, esse ator tem ocupado novas arenas e desempenhado diversas funções, mais recentemente na elaboração, discussão e execução de políticas públicas. Torna-se imprescindível realizar a discussão quanto ao surgimento e desenvolvimento da sociedade civil brasileira, frente aos diversos processos pelos quais passou ao longo dos anos. O presente tópico irá descrever, portanto, como foi o surgimento da sociedade civil, suas forças e características predominantes e como conseguiu ganhar maior espaço com a promulgação da Constituição Federal de 1988.

Segundo Avritzer (2012), a emergência da sociedade civil no Brasil pode ser analisada tendo como base três fatores principais. O primeiro refere-se à migração do meio rural para o meio urbano. O abrupto deslocamento de grande parte da população pobre residente no meio rural para o meio urbano aprofundou inúmeros problemas sociais e, conjuntamente, estimulou a luta pela solução dos mesmos.

O país passou por um dos processos de urbanização mais rápidos da história, o que aguçou a organização da população despojada de direitos, em grandes capitais, na luta pelos serviços públicos, sendo um importante marco na emergência da sociedade civil brasileira.

Até a primeira metade do século XX, ainda em meados dos anos 1970, a sociedade civil no Brasil era marcada, principalmente, pelo clientelismo e pela concentração de poder na propriedade de terra. Existiam poucas associações nesse período e os poucos relatos são sobre associações comunitárias no Rio de Janeiro

ou sobre a Sociedade de Amigos de Bairro (SAB's) em São Paulo, durante os anos 1950. A literatura (AVRITZER, 2004; BOSCHI 1987; DOIMO, 1994) aponta que as principais práticas no interior de tais organizações eram recreativas. No caso de São Paulo, as SAB's estavam vinculadas a reintrodução do direito ao voto para prefeito, assumindo um caráter restrito a troca de benefícios materiais por votos. Havia também associações mais organizadas e menos clientelistas em Porto Alegre, que se organizavam na chamada FRACAB - Federação das Associações Comunitárias. Em comparação a São Paulo, elas tinham uma relativa autonomia frente ao Estado (AVRITZER, 2004).

Um segundo fator que aponta para o desenvolvimento da sociedade civil brasileira está ligado à modernização econômica e à ampliação da tecnocracia no aparato estatal. As políticas de planejamento urbano, saúde e educação passaram a ser geridas com base no modelo *top-down*¹. No entanto, atores de classe média reagiram frente à visão tecnocrática do governo autoritário e mobilizaram formas de ação coletiva e associações para disputar espaço na construção de tais políticas. Nesse contexto, "(...) economistas, médicos, advogados, professores universitários estavam entre os principais atores do processo de reorganização da sociedade civil brasileira" (BOSCHI, 1987 apud AVRITZER, 2002. p. 99).

O avivamento da sociedade civil no Brasil deve-se também a um terceiro fator: a oposição dos setores liberais e da classe média brasileira à ausência de regras de controle e *accountability* nos diversos processos políticos e civis. Destaca-se a participação da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), que se transformou em um dos principais opositores ao autoritarismo brasileiro (AVRITZER, 2012).

Baseado nos fatores apresentados, a partir de meados dos anos 1970, começa a emergir no cenário político brasileiro, o que se convencionou chamar de uma "sociedade civil autônoma e democrática", mais propositora e independente com relação ao Estado. Houve, nessa época, um grande crescimento no número de associações comunitárias baseadas na luta pela defesa de autonomia organizacional em relação ao controle governamental. Essa transformação proporcionou uma reavaliação da ideia de direitos e reafirmou a necessidade de se construir diferentes formas públicas de apresentação de demandas e de negociação

¹ O modelo top down de implementação de políticas públicas parte de uma visão funcionalista e tecnicista de que as políticas públicas devem ser elaboradas e decididas exclusivamente pela esfera política ou governamental. (RUA, 2009)

com o Estado. Boschi (1987), Santos (1993) e Avritzer (2000) apontaram um constante crescimento desses tipos de associações em algumas das principais cidades brasileiras, como pode ser verificado na tabela abaixo:

Tabela I - Número de associações criadas nas maiores cidades brasileiras

Nº de associações voluntárias por década	Década 1941 -1950	Década 1951 -1960	Década 1961 -1970	Década 1971 -1980	Década 1981 -1990
Cidades					
São Paulo	288	464	996	1871	2553
Rio de Janeiro	188	743	1093	233	2498
Belo Horizonte	120	204	459	584	1597

Fonte: “O associativismo na cidade de São Paulo” (AVRITZER, 2004).

Boschi (1987) ainda destaca que o número de associações criadas no Rio de Janeiro entre os anos de 1978 e 1980 foi maior do que durante todo o processo democrático anterior (1945-1964). O mesmo pôde ser observado nas cidades de São Paulo e Belo Horizonte. Assim, como mostra a tabela, o número de associações civis em Belo Horizonte triplica entre 1970 e 1980. Avritzer (2012) ressalta que não houve apenas um crescimento quantitativo na vida associativa brasileira, mas também qualitativo. Nas três cidades houve uma mudança importante no padrão de associativo. Novas associações baseadas na luta pela melhoria das comunidades, na proteção ambiental e pelos direitos humanos tiveram um alto crescimento durante a década de 1970. Foi durante esse período que importantes organizações emergiram, como o Movimento Sanitarista na busca por um Sistema Único de Saúde, o movimento da Reforma Urbana, o surgimento do Movimento dos Sem Terra, dentre outras organizações ligadas a questões raciais, feministas que tiveram papel fundamental no redesenho da sociedade civil brasileira.

Dessa forma, assim como ainda aponta Avritzer (2012), pode-se notar dois fenômenos importantes nessa época: o primeiro refere-se, ao crescimento no número de associações voluntárias e a participação de seus associados na implementação de políticas públicas; o segundo, à possibilidade da sociedade civil poder lidar e propor políticas públicas de forma independente do Estado, como foi o caso do movimento sanitarista e do movimento pela Reforma Urbana.

No entanto, existe um divisor de águas entre a reivindicação de autonomia do Estado nesta primeira fase (1977-1985) e a reivindicação de autonomia durante a segunda fase (1985 - até hoje): A Assembleia Nacional Constituinte e o engajamento dos atores da sociedade civil em uma nova fase, que eu chamo de “aprofundamento democrático”. Ela redefiniu profundamente a ação da sociedade civil. (AVRITZER, 2012, p. 390)

Assim, a Constituinte inaugura um novo momento para a sociedade civil brasileira, abrindo espaço para o aprofundamento democrático baseado em um novo padrão de relação com o Estado. Claramente, a Constituição Federal de 1988 adquiriu importante relevância no cenário político do Brasil, principalmente em razão de sua forte orientação participativa. A própria Assembleia Constituinte aceitou emendas populares que abriram espaço para a obtenção de assinaturas para várias propostas ligadas às políticas públicas, como foi o caso de uma emenda popular na área da saúde. A emenda foi apresentada com um pouco menos de 60.000 assinaturas. Outras tantas iniciativas da própria sociedade civil, em conjunto com a inclusão de novos direitos, fizeram da Constituição de 1988 a Constituição Cidadã (WHITAKER, 1994 apud AVRITZER, 2012).

Foram dadas as condições necessárias para serem criados novos espaços de participação com o objetivo de garantir o envolvimento dos cidadãos na elaboração e supervisão de políticas públicas, antes sob o monopólio do Estado (AVRITZER, 2010). Por meio de legislação específica, práticas participativas são inseridas nas diversas políticas públicas, principalmente em âmbito municipal. Os principais avanços referentes à participação estão listados no quadro a seguir:

Quadro I - Avanços Participativos (Constituição Federal de 1988)

Temas	Legislação
Direitos Políticos	<p>Art. 1º A República Federativa do Brasil (...) constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I: a soberania; II: a cidadania III: a dignidade da pessoa humana; IV: os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V: o pluralismo político. Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.</p> <p>Art.14 incisos I, II e III: "A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I - plebiscito; II - referendo; III- iniciativa popular".</p>
Estados Federados	Art.27, § 4º: "(...) A lei disporá sobre a iniciativa popular no processo legislativo estadual".

Municípios	Art. 29 incisos X e XI: "X - cooperação das associações representativas no planejamento municipal; XI - iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, através de manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado".
Proposição de Leis	Art.61: "A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição. § 2º: A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles".
Seguridade Social Assistência Social Saúde	Art. 194, Parágrafo Único, Inciso VII (Seguridade Social): "Caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados." Art. 198. (Saúde): As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: Inciso III: "Participação da comunidade". Art. 204, Inciso II (Assistência Social): "Participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis".
Direitos da Família, Criança e Adolescência e Idoso.	Art. 227, § 1º: "O Estado promoverá programas de assistência integral à saúde da criança e do adolescente, admitida a participação de entidades não governamentais (...)".

Fonte: Formulação Própria.

A própria Constituição possibilitou a criação de um conjunto de instituições participativas que foram normatizadas nos anos 1990, como os conselhos gestores de políticas, conferências, planos diretores, dentre outros mecanismos que contam com a participação tanto de atores da sociedade civil, quanto do Estado, nas diversas áreas de políticas públicas como: saúde, assistência social, meio ambiente, criança e adolescente, dentre outros.

Conforme mostram os dados do IPEA - Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (2011), existe uma tendência à ampliação da quantidade e diversidade temática de conselhos municipais na última década. Mais de 90% dos municípios brasileiros já possuem conselhos municipais de saúde, assistência social e de direitos da criança e adolescente. Além disso, é possível perceber esse crescimento também nas outras áreas de políticas públicas. Esses dados reafirmam o constante crescimento dessa instância participativa no Brasil.

Tabela II – Disseminação de conselhos nos municípios brasileiros (Em %)

	2001	2002	2004	2005	2006	2008	2009
Saúde	98	-	-	-	-	-	98
Assistência Social	93	-	-	-	-	-	-
Criança e Adolescente	77	82	-	93	83	-	91
Educação	73	-	-	-	-	-	71
Emprego e Trabalho	34	-	-	-	-	-	-
Turismo	22	-	-	-	17	-	-
Cultura	13	-	-	21	-	-	25
Habitação	11	-	14	18	-	31	43
Meio Ambiente	29	34	37	-	-	48	56
Transporte	5	-	-	-	-	6	6
Política urbana	6	-	-	13	-	18	-
Orçamento	5	-	-	-	8	-	-
Segurança Pública	-	-	-	-	26	-	10
Defesa Civil	-	-	-	-	-	-	-
Esporte	-	-	-	-	-	-	11
Direitos da Mulher	-	-	-	-	-	-	11
Idoso	-	-	-	-	-	-	36
Juventude	-	-	-	-	-	-	5
Direitos das pessoas com deficiência	-	-	-	-	-	-	9

Fonte: Lopez e Pires, 2010

Outros mecanismos de participação também estão sendo utilizados, como é o caso do Orçamento Participativo e do Plano Diretor. Em 2012, existiam perto de 1500 cidades brasileiras com planos diretores municipais. No caso do orçamento participativo, nas duas últimas décadas, observou-se um processo de ampliação dessas experiências, sendo que já há experiências em todas as regiões do país. (AVRITZER, 2009).

Em 2004, mais de 36 milhões de pessoas viviam em cidades com algum tipo de orçamento participativo (MARQUETTI, CAMPOS e PIRES, 2008). Atualmente, pelo menos 47% dos municípios brasileiros com mais de 100 mil habitantes possuem ou já possuíram alguma experiência de orçamento participativo (PIRES e VAZ, 2010, p.65).

Com a eleição do presidente Lula, em 2002, a propensão a incrementar políticas participativas aumentou significativamente, principalmente em âmbito federal, não apenas local, como já vigorava anteriormente. Além do reforço na criação e fortalecimento de conselhos nacionais e conferências, o governo petista introduziu a proposta de realizar consultas com entidades da sociedade civil para

elaboração do PPA - Plano Plurianual (AVRITZER, 2009).

Para se ter a dimensão deste incremento, entre 1988 e 2009, foram realizadas 80 conferências (IPEA, 2012), sendo que apenas durante o governo Lula, até o ano de 2006, foram realizadas 36 delas (AVRITZER, 2009). É importante destacar que as conferências nacionais tiveram um relevante papel na criação de uma agenda nacional na área de importantes políticas públicas como meio ambiente, saúde, segurança pública, entre outras.

Desde 2003, foram implementados 18 novos Conselhos Nacionais e aprofundou-se a dinâmica participativa em 15 conselhos que já existiam e/ou que não estavam em funcionamento (Secretaria Geral da Presidência, 2010). Hoje, existem cerca de 34 conselhos nacionais, cujo objetivo é promover a interação entre os atores dos diversos setores da sociedade civil com os dirigentes e técnicos dos ministérios na elaboração de políticas públicas nas mais diversas áreas, como segurança alimentar, desenvolvimento econômico e social, juventude, segurança pública, educação, defesa dos direitos da pessoa humana, idoso, da mulher, entre outros.

É inegável a importância e a proporção que as instituições participativas ganharam na conformação dos governos. Atualmente, existem mais de 10 mil conselhos, entre nacionais, estaduais e municipais (AVRITZER, 2009) e, “de fato, existem mais conselheiros no Brasil do que vereadores e, em alguns casos, como o do orçamento participativo, a participação em alguns anos alcançou a marca de quase 180 mil pessoas” (AVRITZER, 2007. p.1). Seu formato híbrido (AVRITZER e PEREIRA, 2005), que permite a interação entre os representantes do governo e da sociedade civil, garante destaque à inserção de novos atores e demandas no processo de elaboração e fiscalização de políticas públicas. A inserção da sociedade civil nas instituições participativas sinaliza, portanto, um novo padrão de relação entre o estado e a sociedade civil, em que se valoriza o caráter político e deliberativo das organizações civis e dos movimentos sociais.

No entanto, é importante ressaltar que existem inúmeras variáveis que influenciam o padrão de relação da sociedade civil com o Estado, delineando diferentes níveis de participação. Pode-se citar, como possíveis variáveis, o contexto associativo referente aos tipos e número de associações existentes; e o contexto político, em relação a proposta programática do governo, variando de acordo com o partido.

Evidentemente, existem outras variáveis que podem influenciar na estruturação das esferas participativas, o que explica o caso de alguns municípios nos quais o Orçamento Participativo ser uma experiência exitosa, e em outros não. Tal ideia ressalta não apenas a influência do governo na organização dessas instituições como também da própria sociedade civil. Assim como Avritzer e Wampler (2011) ressaltam, há casos de instituições participativas serem meramente *pro forma* e não cumprirem completamente com os reais objetivos das mesmas.

Este capítulo buscou realizar uma revisão do conceito de sociedade civil, apresentando diferentes autores que tratam do tema. Também descreveu o processo recente de fortalecimento da sociedade civil no Brasil e, finalmente, destacou o papel da Constituição Federal de 1988 na ampliação das possibilidades de participação política.

O próximo capítulo trata da Reforma Gerencial do Brasil, da década de 1990, que ampliou outro padrão de relação do Estado com a sociedade civil.

3 SOCIEDADE CIVIL E REFORMA DO ESTADO

3.1 Organizações Não Governamentais no Brasil

Quando se fala de sociedade civil, principalmente, ao se destacar a heterogeneidade inerente a ela, é importante ressaltar a reforma que ocorreu em meados dos anos 1990, que revela outra faceta da sociedade civil no Brasil.

Posterior à promulgação da Constituição Federal de 1988, houve uma proliferação de Organizações Não Governamentais² (doravante ONGs), com características diferenciadas dos demais movimentos populares e associações que já haviam ganhado espaço político no Brasil anteriormente. Tal propagação foi acompanhada pela multiplicidade e diversificação das ONGs, que pode-se observar um duplo movimento, em que a sociedade vai em direção ao Estado e o Estado em direção ao conjunto da sociedade (TEIXEIRA, 2000).

Inicialmente, a atuação das ONGs foi marcada pela busca de autonomia por parte de seus atores sociais e, principalmente, pelo aprofundamento democrático. Em 1991, foi fundada a Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais – ABONG², que aponta como características de ONGs: ter forte perfil político marcado pela resistência ao autoritarismo; consolidação de novos sujeitos políticos e movimentos sociais; busca de alternativas de desenvolvimento ambientalmente sustentáveis e socialmente justas; e finalmente pela luta contra as desigualdades sociais, econômicas, políticas e civis; a universalização e construção de novos direitos e a consolidação de espaços democráticos de poder³.

Atualmente, a ABONG conta com um universo de 241 organizações, localizadas principalmente na região sudeste e nordeste, conforme mostra a tabela a seguir:

² O termo ONG foi cunhado pela ONU em 1946, que o definiu como toda organização não estabelecida por acordo intergovernamental (TAVARES, 1999).

³ Disponível em www.abong.org.br – Acesso em 09 Maio 2013.

Filiados a ABONG por região	
Norte	19
Nordeste	88
Sul	25
Sudeste	93
Centro-oeste	16
Total	241

Fonte: ABONG, 2013.

É evidente que a amostra da ABONG não retrata o número real de ONGs existentes no Brasil, mas representa uma possível distribuição dessas organizações pelo país. É importante destacar ainda que as 241 ONGs filiadas na ABONG estão focadas em diferentes áreas de atuação, conforme mostra a Tabela IV, o que revela sua heterogeneidade, principalmente depois da década de 1990.

Tabela IV - Áreas de atuação das filiadas à ABONG

Área de Atuação	Número
Agricultura	20
Arte e Cultura	14
Assistência Social	6
Comunicação	4
Criança e Adolescente	19
DST/AIDS	8
Discriminação Racial	5
Discriminação Sexual	5
Economia Solidária	15
Educação	63
Fortalecimento de ONGs	24
Justiça e Promoção de Direitos	29
Meio Ambiente	26
Participação Popular	46
Orçamento Público	10
Indígena	6
Agrário	11
Políticas Urbanas	7
Questões de Gênero	33
Saúde	26
Segurança Alimentar	9
Segurança Pública	7
Trabalho e Renda	21

Fonte: ABONG, 2013

As ONGs, portanto, representam uma parcela da sociedade civil com características específicas e que, por sua vez, possibilita supor campos diferenciados de relação com o Estado. É nesse sentido que a Reforma do Estado, de 1995, ganha destaque, ao se revelar como um importante processo na redefinição não apenas do Estado como também da própria sociedade civil e de sua atuação. É durante a Reforma Gerencial que se ampliam outros mecanismos de interação do Estado com a sociedade, focado principalmente na prestação de serviços.

3.2 A Reforma Gerencial do Estado Brasileiro

Se por um lado a sociedade civil conquistou um padrão de relação com o Estado baseado na participação e no controle social, a Reforma Gerencial ampliou o escopo de sua atuação para a gestão e a implementação de políticas públicas, principalmente sociais. A Reforma do Estado, na década de 1990, foi um marco na construção de modelos de relação entre a sociedade civil e o Estado, uma vez que fomentou a transferência de responsabilidades do Estado para a sociedade por meio de instrumentos de descentralização de recursos para as entidades civis.

A Reforma Gerencial se fez presente justamente na época em que era evidente a crise do modelo social-burocrático do Estado. Para seus idealizadores, a máquina estatal estava cada vez mais pesada e ineficiente no fornecimento de bens e serviços públicos à população (BRESSER PEREIRA, 1999). Os principais defensores da Reforma afirmam que havia uma crescente necessidade de uma forma não privada e nem estatal de executar os serviços sociais como educação, saúde, e cultura a partir do financiamento do próprio Estado. Segundo Bresser Pereira (1999), principal mentor da reforma do Estado, era necessário retirar o setor público de todas as áreas em que sua atuação não fosse imprescindível, a conhecida “Doutrina do Estado Mínimo”.

Baseado na “Doutrina do Estado Mínimo” sustentava-se a necessidade de promover um ajuste estrutural do Estado, acompanhado pela transferência de algumas de suas responsabilidades para a sociedade e delegação às entidades privadas sem fins lucrativos a execução e gestão de políticas públicas. Para Bresser Pereira (1999) vê-se então a possibilidade de organizações não estatais que

prestam serviços de interesse público estabelecerem parcerias com o Estado, visando a possibilidade de gerir e executar os serviços sociais com financiamento público de forma mais eficiente e eficaz do que se fosse operado pela própria máquina pública. Para uma parte das ONGs a regulamentação dessas parcerias com os governos foi extremamente interessante, pois também estavam vivendo um processo de escassez progressiva dos recursos provenientes da Cooperação Internacional. Dessa forma, os financiamentos advindos das parcerias passaram a ser considerados como uma boa alternativa para a sua sobrevivência (TEIXEIRA, 2002).

Com a mudança na concepção do Estado e em suas respectivas responsabilidades, a reforma gerencial promoveu diferentes padrões de atuação, não apenas das organizações estatais, como também da própria sociedade civil, que passa a desenhar outros modelos de relação com o Estado. Além disso, como veremos adiante, a reforma do Estado reafirma as diferenças dentre as próprias organizações que compõem a sociedade civil. Nesse sentido, é importante destacar algumas definições que entraram em evidência durante a reforma do Estado, quais sejam; Terceiro Setor e Público Não Estatal.

Bresser Pereira (1999) considera que há quatro formas distintas de propriedade: Privada, Corporativa, Pública Não Estatal e Pública Estatal. A propriedade Privada, notoriamente está voltada para o lucro ou consumo privado. A Corporativa não tem fins lucrativos, mas está orientada para defender os interesses de um grupo ou corporação. Tanto a propriedade pública estatal quanto a pública não estatal estão voltadas para o interesse público, com a diferença que a propriedade pública estatal está subordinada ao aparato do Estado. O Público Não Estatal se refere, portanto, às organizações ou formas de controle “públicas” porque estão voltadas para o interesse geral; são “não estatais” porque não fazem parte do aparato do Estado, seja porque não utilizam servidores públicos ou porque não coincidem com os agentes políticos tradicionais. A Reforma do Estado possibilitou, portanto, “que as atividades sociais, que não são monopolistas por natureza, sejam realizadas competitivamente pelo setor público não estatal e por ele controladas (...)” (BRESSER PEREIRA, 1999 p.17).

Já o termo terceiro setor se refere especificamente ao setor produtivo da sociedade civil, cujas funções se limitam a produção de bens e serviços de interesse público, diferentemente do conceito de “público não estatal”, que além de

proporcionar a execução de políticas públicas também está ligado ao controle democrático e participativo. O terceiro setor pode ser considerado como a parte despolitizada da sociedade civil em que não há interesse ou luta contestatória como objeto de suas ações (BRESSER PEREIRA, 1999). Como exemplo de organizações do terceiro setor pode-se citar algumas creches e abrigos que, apesar de terem natureza jurídica de direito privado, exercem atividades de interesse público, mas não possuem uma luta política intrínseca a sua existência, ou seja, apenas executam serviços.

3.2.1 Reforma Gerencial: estrutura jurídica e instrumentos de descentralização

O instrumento de planejamento utilizado para a implantação da Reforma Gerencial no Brasil foi o PDRAE - Plano Diretor da Reforma do Estado (1995), sob a coordenação de Bresser Pereira, em 1995. Havia, no plano, destaque para o processo de publicização⁴, ou seja, a transferência da execução de atividades não exclusivas do Estado para as organizações públicas não estatais, principalmente nas áreas de saúde, educação, cultura, ciência e tecnologia e meio ambiente.

Foram implantados e ampliados, através do PDRAE, alguns mecanismos de incentivo ao público não estatal que qualificam as pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos, permitindo a realização de parcerias com o poder público por tais organizações. Além das mudanças correspondentes à estrutura jurídica das entidades, as parcerias e os mecanismos de transferências de recursos também foram alargados. As mudanças objetivavam, principalmente, desburocratizar o repasse de recursos para as entidades, para assim facilitar a celebração de parcerias (BRESSER PEREIRA, 1999).

Novas classificações foram delegadas às entidades da sociedade civil e outros instrumentos de gestão foram agregados aos existentes. Se, por um lado, a Constituição Federal de 1988 possibilitou que fossem incorporados ao arcabouço jurídico brasileiro novos espaços de deliberação e representação da sociedade civil,

⁴ Em novembro de 1995, por meio da Medida Provisória nº 1.591, de setembro de 1997, foi lançado o Programa Nacional de Publicização, que autoriza o Poder Executivo a, por meio da qualificação de entidades privadas como "organizações sociais", transferir-lhes a gestão de bens e serviços públicos a cargos de entidades autárquicas e fundacionais.

o PDRAE deu origem a outros formatos jurídicos para as organizações da sociedade civil, com impacto na própria concepção de gestão pública. A seguir, serão apresentadas as principais inovações jurídicas inauguradas com a Reforma do Estado com o objetivo de entender porque tais mudanças provocaram alterações também no padrão de relação com o Estado.

Como mostra o Quadro II, a Reforma do Estado instituiu duas importantes classificações jurídicas: as Organizações Civas de Interesse Público (OSCIP) e as Organizações Sociais (OS). Ambas são entidades privadas sem fins lucrativos que atuam em áreas de interesse social. As Organizações Sociais foram idealizadas para substituir órgãos e entidades da administração pública, que seriam extintos ou teriam suas atividades absorvidas pela OS. O que não se repete nas OSCIPs, que desenvolvem um grupo muito maior de atividades em relação às OSs, desde a promoção da assistência social até o desenvolvimento sustentável e ambiental.

A criação dessas organizações tornou as parcerias com o Estado ainda mais simples em relação às demais modalidades já existentes. Até então, as classificações para entidades sociais se restringiam ao Certificado de Utilidade Pública, regulado pela Lei Federal nº 91 de 1935, complementada pelo Decreto nº 50.517 de 1961, e ao Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social regulada pela lei nº 3.577, de 4 de julho de 1959. Além de estarem inseridas em um arcabouço jurídico bastante antigo, em ambos os casos não é citada a necessidade ou não de realização de licitação, o que tornava o repasse de recursos mais burocratizado e custoso. A inovação das modalidades inauguradas com a Reforma do Estado, além de promover a modernização das parcerias entre o governo e as entidades para a celebração tanto do contrato de gestão (OS) quanto do termo de parceria (OSCIP), dispensam qualquer tipo de licitação.

Quadro II - Organização Jurídica

Classificações	Características	Instrumento para Celebração de Parceria
Organizações Sociais (OS)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Regulamentada pela Lei Nº 9.637/1998; ▪ Possui personalidade jurídica de direito privado; ▪ Não possui finalidade lucrativa; ▪ Atua exclusivamente nas atividades de ensino, cultura, saúde, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico e preservação do meio ambiente; ▪ É uma classificação. Nenhuma entidade nasce como OS; antes se classifica como tal. 	Contrato de gestão
Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Regulamentada pela Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999; ▪ Possui personalidade jurídica de direito privado; ▪ Não possui finalidade lucrativa; ▪ Atua em várias áreas de interesse público.⁵ 	Termo de parceria

Fonte: Elaboração própria.

Além do contrato de gestão e o termo de parceria, existe outra modalidade de parceria entre o poder público e as entidades que tem sido muito utilizado: o convênio. Segundo o Portal da Transparência⁶, convênios são acordos celebrados entre os órgãos públicos e outras instituições, públicas ou privadas, para a realização de um objetivo comum, mediante formação de parceria. Os convênios assinados pelo Poder Público preveem obrigações para ambos os parceiros.

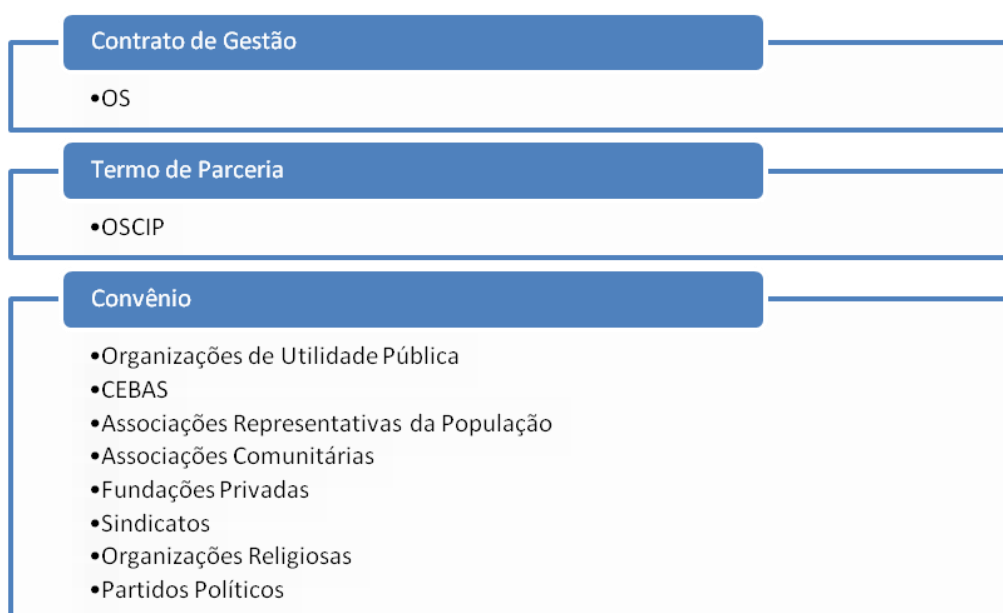
⁵ As OCIPs atuam em áreas de interesse público, tais como: promoção da assistência social, promoção da cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico, educação, saúde, segurança alimentar e nutricional, defesa, preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável, organização de voluntariado, desenvolvimento econômico e social e combate à pobreza, experimentação não lucrativa de novos modelos sócio-produtivos e de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito, promoção de direitos, promoção da ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos, da democracia e de outros valores universais, estudos e pesquisas ligados ao desenvolvimento de tecnologias alternativas, produção e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos. Fonte: Art3, Lei 9.9790, de 23 de Março de 1999.

⁶ Disponível em:
<<http://www3.transparencia.gov.br/TransparenciaPublica/jsp/convenios/convenioTexto.jsf?consulta=4&consulta2=0&CodigoOrgao=36208>>. Acesso em maio de 2013.

Deveres esses que geralmente incluem repasse de recursos de um lado e, do outro, aplicação dos recursos de acordo com o ajustado, bem como apresentação periódica de prestação de contas. Podem ser celebrados entre os entes federativos e entre entidades públicas e entidades privadas sem fins lucrativos.

Assim, como mostra o fluxograma abaixo, os convênios possuem uma abrangência maior de tipos de organizações civis do que as outras parcerias já analisadas anteriormente. Além disso, permitem a mútua cooperação entre as partes, uma vez que não possuem partes com interesses conflitantes.

Fluxograma I - Parcerias na Gestão Pública



Fonte: Formulação própria.

Em suma, a Reforma do Estado desenhou outro padrão de relação do Estado com a Sociedade Civil baseado na transferência de recursos para a execução e gestão de políticas públicas. O tópico seguinte irá analisar como tem se dado a expansão desses instrumentos de parcerias entre o poder público e as entidades civis.

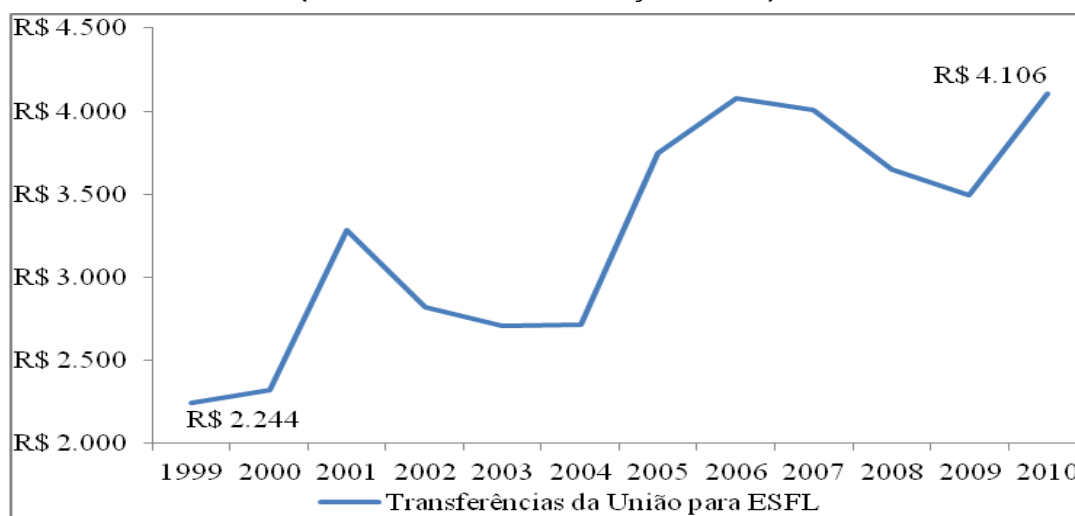
3.3 Sociedade Civil e as Diferentes Arenas de Atuação

Assim como as instituições participativas vivem um processo de amplo crescimento por todo país, é notável também a expansão do envolvimento de setores da sociedade civil na execução e gestão de diversas políticas públicas, o que reflete a ampliação dos mecanismos de transferências de recursos às entidades civis. A sociedade civil passa a desempenhar atividades antes sob responsabilidade do Estado, não apenas na deliberação e controle, mas também de execução de políticas públicas. Esse processo tem desencadeado um amplo leque de relações entre atores civis e estatais, delineando padrões específicos de atuação da sociedade civil na gestão pública. Considera-se que

Entidades da sociedade civil são hoje atores indispensáveis aos governos, em diferentes áreas de políticas públicas, ainda que isso signifique uma gama diversa de relações que podem ser de parceria e cooperação ou de oposição e mobilização contenciosa entre atores civis e governamentais. (LOPES e BUENO, 2012 p.2)

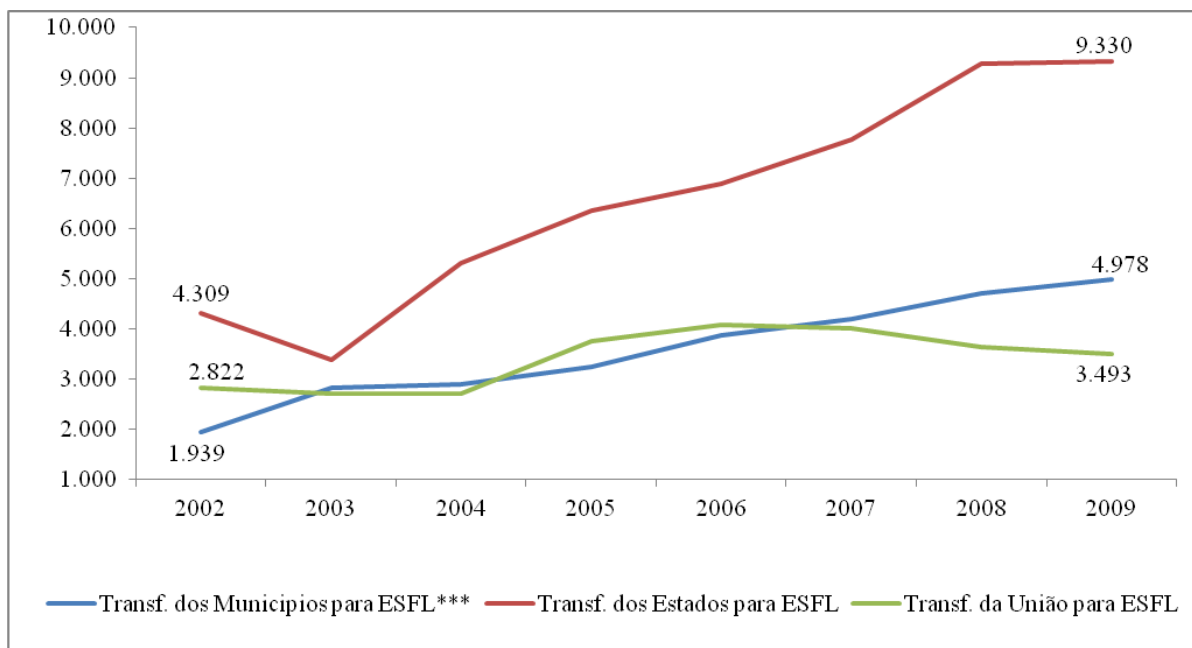
Segundo dados do IPEA, os entes federados brasileiros, nos últimos anos e em termos globais, estão transferindo mais recursos para as entidades civis sem fins lucrativos se comparado a momentos anteriores, como pode ser observado nos gráficos I, II e III a seguir.

Gráfico I - Transferências a Entidades Privadas Sem Fins Lucrativos (ESFL) – 1999 a 2010
(Em milhões de R\$ de março de 2011)



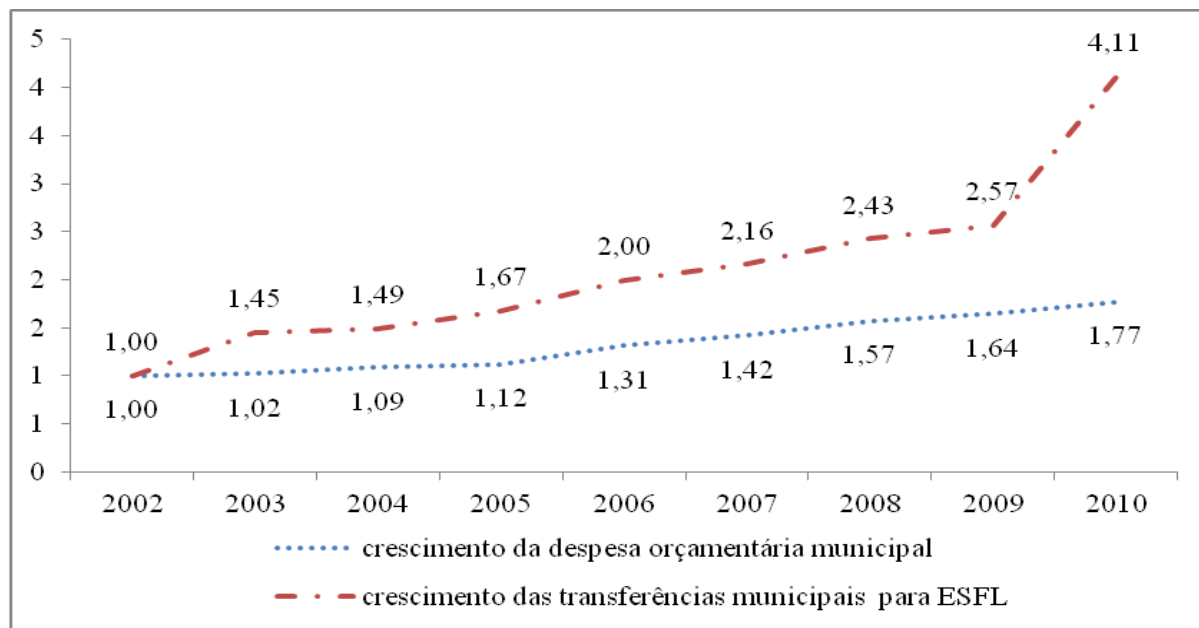
Fonte: Lopez e Bueno, 2012.

Gráfico II - Transferências para Entidades da Sociedade Civil Sem Fins Lucrativos (ESFL), por nível de governo – 2002-2009 (Em milhões de R\$ de março de 2011)



Fonte: Lopez e Bueno, 2012.

Gráfico III - Taxas de crescimento dos orçamentos públicos e das transferências para Entidades da Sociedade Civil Sem Fins Lucrativos (ESFL), – 2002 a 2010



Fonte: Lopez e Bueno, 2012.

Percebe-se que nos três níveis federativos houve um claro aumento no número de transferências de recursos do Estado para as entidades sem fins lucrativos. Em todos eles, o valor de recursos transferidos praticamente dobrou. No caso dos municípios e dos estados, o crescimento foi ainda maior se comparado com a União. No entanto, em nível Federal, o dado revela crescimento mesmo durante o período em que Governo Federal estava sob o comando do PT, cujo programa de governo não afirma compromissos com a administração gerencial. Mesmo não tendo um crescimento tão grande quanto nos demais níveis da federação, também houve um expressivo aumento no valor de transferências, o que torna razoável pensar que as parcerias entre a gestão pública e as entidades civis se tornaram uma prática recorrente do Estado.

Se, por um lado, a sociedade civil ganhou espaço visando a participação e a deliberação na construção de políticas públicas com a Constituição Federal de 1988, por outro lado, a Reforma Gerencial do Estado, por iniciativa do próprio Estado, ampliou outro padrão de interação baseado nas transferências de responsabilidades do Estado para as organizações civis.

Por tudo já apresentado, notoriamente não existe um consenso quanto à definição de sociedade civil, e isto tem se tornado ainda mais intrincado à medida que tem crescido significativamente sua heterogeneidade. Isto se reflete na Gestão Pública, que tem criado diferentes modelos de interação, até mesmo induzindo a novos moldes a sociedade civil. Assim, percebe-se que há duas arenas de atuação institucionalizadas em que a sociedade civil, por meio de seus diferentes atores, pode se inserir: a esfera de Participação e Controle, fortemente ampliada pelas instituições participativas, e a esfera de Gestão e Execução de Serviços de Interesse Público, ligadas a reforma do Estado. A pergunta que se faz é: esses padrões de relação são concomitantes ou mutuamente excludentes? Podem estar correlacionados?

É importante ressaltar as peculiaridades existentes no próprio escopo da sociedade civil, para além da sua institucionalização. A sociedade civil abriga lutas e demandas diferenciadas e conseqüentemente modos diferenciados de aproximação com o Estado. Nem todas as entidades terão uma agenda voltada para a cooperação com o Estado, ou ativistas dispostos a despende seu tempo de vida associativa com o objetivo de se dedicar às atividades de representação em Conselhos ou operacionalização de políticas públicas. Outras, ao contrário, já estão

dispostas a direcionar grande parte de sua atuação exclusivamente para as arenas participativas e/ou para execução de programas sociais. Portanto, para além de não haver um consenso sobre o conceito de sociedade civil, também não há um padrão único de relação com Estado.

No que tange a arena de gestão e execução de serviços públicos, o que tem se colocado em pauta nos últimos anos é se a atuação da sociedade civil pode ser vista como uma alternativa ou forma complementar da gestão estatal, o que fica mais evidente ao se analisar o aumento no número de transferências de recursos públicos para organizações civis. Assim, é importante questionar se a sociedade civil pode e deve por si mesma, em meio a toda sua heterogeneidade e enredamento, ser um ator capaz de compartilhar com o Estado as responsabilidades inerentes à sua própria estrutura governamental e em que medida essa transferência seria também favorável para o aprofundamento democrático e para a expansão da própria sociedade civil.

Além disso, entra também nesse debate a questão de uma provável *despolitização* da sociedade civil. Segundo Silva (2011), o processo de institucionalização, por meio das instituições participativas e dos instrumentos de descentralização, pode causar a cooptação e/ou abandono de repertórios de ações contestatórios da própria sociedade civil, tornando o que poderia ser um avanço democrático e de inovação para a gestão pública em um provável retrocesso. O que implica também no caráter fiscalizador e de controle da sociedade civil, já que não se pode prever uma imparcialidade nem mesmo a representação do interesse público, uma vez que convive com o risco de ser cooptada por interesses privados ou corporativistas.

A trajetória democrática brasileira tem se mostrado muito mais complexa, o que não corrobora a premissa de que a institucionalização necessariamente levará à cooptação e a desmobilização da sociedade civil. Ao mesmo tempo em que a ampliação das instituições participativas e das parcerias com o Estado tem criado uma forte dependência de recursos e oportunidades definidas pelo governo, muitas organizações e movimentos também tem aproveitado efetivamente as oportunidades abertas pelo Estado para o fortalecimento de suas lutas e, em vários casos, tem obtido importantes conquistas, que caso estivessem fora desses espaços, não teriam alcançados (SILVA, 2011).

Neste capítulo foi analisado o processo de expansão das ONGs no Brasil, o

papel da reforma gerencial do Estado brasileiro, suas principais inovações e instrumentos e seu impacto no padrão de relação da sociedade civil com o Estado. Ficou claro como é complexa a atual organização da sociedade civil no Brasil. O presente trabalho não se propõe a responder a todas as questões apresentadas anteriormente, no entanto irá analisar como tem se conformado os diferentes padrões de atuação em alguns municípios brasileiros.

O capítulo seguinte irá propor um debate, baseado na abordagem teórica dos Projetos Políticos (DAGNINO, 2002; DAGNINO, OLVERA, PANFICHI, 2006). Será analisado como os mecanismos de interação, tanto de transferências de recursos às entidades, quanto às instituições participativas, podem ser apropriados por projetos políticos distintos, que vão denotar conformações diferentes à relação entre o Estado e a própria sociedade civil.

4 PROJETOS POLÍTICOS E A GESTÃO MUNICIPAL

Nos capítulos anteriores foram descritos os principais instrumentos, de relação entre o Estado e a Sociedade Civil, fomentados tanto pela Constituição Federal de 1988 e pela Reforma Gerencial do Brasil de 1995. Com o objetivo de entender como diferentes governos fazem uso desses instrumentos, o presente capítulo realiza uma análise da abordagem de projetos políticos e como essa discussão se torna importante na análise da sociedade civil. Posteriormente, desenvolve uma análise empírica de três municípios brasileiros traçando uma comparação entre os padrões de relação de seus respectivos governos com a sociedade civil.

4.1 Projetos Políticos e Sociedade Civil

A Constituição Federal de 1988 consagrou o princípio da participação da sociedade civil como uma forma de relação com o Estado. Por outro lado, a Reforma Gerencial da década de 1990 provocou um gradual encolhimento do Estado com relação as suas responsabilidades sociais, transferindo essa tarefa à sociedade civil.

Nesse contexto, o Gestor Público tem a possibilidade de priorizar inserir a sociedade civil nos processos governamentais de diferentes formas, podendo favorecer tanto a arena participativa quanto a transferência de atribuições e responsabilidades referentes aos serviços públicos. Portanto, as arenas de interação entre o Estado e a Sociedade civil podem abrigar conotações políticas diferenciadas que interferem na própria organização da sociedade civil e da gestão pública.

Conforme os dados apresentados anteriormente, tanto às instituições participativas quanto os instrumentos de descentralização de gestão e execução de políticas públicas tem sido muito utilizados pela gestão pública. No entanto, a forma com que cada um desses instrumentos são utilizados pelos governos denota diferentes formatos e significados à relação dele com a sociedade civil. Dessa forma, tanto as instituições participativas quanto as transferências da administração denotam significados diferentes para a sua relação com a sociedade civil, tornando ainda mais complexa a análise de sua atuação no Brasil.

Diante desse cenário, Dagnino (2002) e Dagnino, Olvera e Panfichi (2006)

oferecem uma explicação que se apresenta pertinente para a análise. Segundo os autores, o Brasil viveu, na década de 1990, um momento que eles denominam de “confluência perversa”, em que distintos “projetos políticos” se apropriaram dos mesmos mecanismos institucionais sustentados na participação, obscurecendo as suas reais intenções. Neste sentido,

O processo de encolhimento do Estado e da progressiva transferência de suas responsabilidades sociais para a sociedade civil, que tem caracterizado os últimos anos, estaria conferindo uma dimensão perversa a essas jovens experiências, acentuada pela nebulosidade que cerca as diferentes intenções que orientam a participação.” (DAGNINO, 2004. p. 143)

Essas intenções correspondem aos projetos políticos, definidos pelos autores como o “conjunto de crenças, interesses e concepções de mundo, representações do que deve ser a vida em sociedade, que orientam a ação política dos diferentes sujeitos” (DAGNINO, OLVERA, PANFICHI, 2006. p.47). Baseado na definição de projetos políticos pode-se inferir que existe uma intencionalidade por trás de uma decisão política tomada. Dessa forma, projetos políticos distintos, que orientam os governos e suas ações, influenciam e induzem as arenas de atuação da sociedade civil, conferindo a elas diferentes funções. Portanto, tanto as instituições participativas (conselhos, conferências, etc.), quanto às transferências de recursos do poder público para as entidades civis, podem ser apossadas por diferentes “projetos políticos”, o que irá denotar significados diferenciados para estes espaços e ações, mesmo fazendo o uso de uma mesma ideia, - a participação - com conteúdos diferentes. A noção de projetos políticos pode contribuir para superar a visão homogeneizadora, tanto do Estado quanto da Sociedade civil e contribuir para repensar suas relações. Como afirmam os autores,

A disputa política entre projetos políticos distintos assume então o caráter de uma disputa de significados para referências aparentemente comuns: participação, sociedade civil, cidadania, democracia. A utilização dessas referências, que são comuns, mas abrigam significados muito distintos, instala o que se pode chamar de crise discursiva. (DAGNINO, 2004. p.143)

Dagnino (2002) e Dagnino; Olvera; Panfichi (2006) descrevem três diferentes projetos políticos: Autoritário, Neoliberal e Democrático Participativo. A título de análise, o presente trabalho irá se ater apenas aos dois últimos projetos políticos, uma vez que o projeto político autoritário no Brasil não tem tido expressão na

formação dos governos após a redemocratização. O projeto político democrático-participativo caracteriza-se por ressaltar a ampliação da participação da sociedade civil na tomada de decisão, formulação e controle de políticas públicas. Valoriza-se, portanto, a heterogeneidade da sociedade civil como fator importante no debate, favorecendo a troca de ideias na busca de acordos. Estimula-se a construção de espaços públicos com a participação do Estado e da sociedade civil em que o potencial político desta é evidenciado. O projeto democrático-participativo possui, portanto, o objetivo de ampliar a participação da sociedade civil na tomada de decisão, em especial quanto a políticas públicas.

Já o projeto político neoliberal assume a chamada sociedade civil como uma esfera despolitizada em que se limita a participação e deliberação dos atores. A sociedade civil é vista como um possível parceiro do Estado para o provimento de bens e serviços públicos de responsabilidade do próprio Estado. A sociedade civil, sob essa perspectiva, é restrita à esfera do terceiro setor.

Segundo os autores, esses projetos estão em disputa. Eles identificam que o debate entre os projetos decorre do fato de que

usando os mesmos conceitos e apelando a discursos parecidos, são de fato completamente distintos. Referimo-nos, de um lado, ao que chamaremos de projeto democrático participativo e, de outro, ao projeto neoliberal de privatização de amplas áreas de políticas públicas (...) (DAGNINO, OLVERA, PANFICHI, 2006. p.14).

Atualmente, como já mencionado, há uma profusão de experiências participativas no Brasil. O número de conselhos, orçamentos participativos, conferências, fóruns temáticos, dentre outras instituições participativas, tem crescido substancialmente desde a promulgação da Constituição Federal de 1988. Tais instrumentos caracterizam fortemente o projeto democrático participativo, em que se potencializam as características políticas e deliberativas das entidades civis ou a chamada arena de participação e controle. Por outro lado, tem crescido também o número de transferências financeiras em que o Estado delega funções e programas, principalmente na área social às entidades civis, o que pode sinalizar ações do projeto político neoliberal.

A confluência perversa estaria colocada no fato que os projetos políticos apontando em direções opostas podem utilizar a mesma ideia de participação, mas com objetivos e práticas completamente distintas. A questão que se coloca é se os

padrões diferenciados de atuação da sociedade civil na gestão pública, aparentemente opostas, podem se sobrepor ou até mesmo se correlacionar.

É evidente que uma análise superficial, tanto das instituições participativas inauguradas com a Constituição Federal de 1988, quanto das transferências financeiras às entidades sem fins lucrativos, estimuladas pela reforma do Estado, pode gerar interpretações simplistas e às vezes errôneas quanto ao projeto político adotado pelos governos. Por isso, justifica-se uma análise local e específica do contexto em que se insere cada um dos instrumentos citados.

Ao mesmo tempo em que a ênfase nas instituições participativas caracteriza o projeto político democrático-participativo, uma vez que estimulam a deliberação, essas mesmas instituições podem ser apropriadas pelo projeto político neoliberal. A confluência perversa ocorre, nesse caso, quando se esvazia seu caráter deliberativo e as torna apenas consultivas; ou quando a existência é apenas pro forma. O processo inverso também pode ocorrer. Parcerias e acordos entre as entidades privadas sem fins lucrativos e o Estado, visando o provimento de serviços sociais, podem ser apropriados pelo projeto político democrático participativo e estimular o empoderamento e a participação das entidades na formulação e implementação da política pública em questão, por meio da abertura de diálogos entre o poder público e os representantes das entidades.

Dessa forma, em função da expansão da sociedade civil e de suas diferentes formas de influência na construção de políticas públicas, torna-se importante analisar cada um desses mecanismos que conformam o padrão de relação do Estado com a Sociedade Civil isoladamente, identificando os contextos e as variáveis que subscrevem o projeto político em que se inserem.

A partir da abordagem dos projetos políticos, serão comparados três municípios com diferentes características, que os situam nos projetos políticos apresentados. O objetivo é realizar uma análise comparativa entre os três diferentes governos municipais descrevendo como se dá a relação entre os projetos políticos democrático participativo e neoliberal na adoção, ou não, das instituições participativas e das transferências financeiras entre o poder público e a sociedade civil.

4.2 Projetos Participativo e Neoliberal: Uma análise empírica das arenas de atuação da sociedade civil

4.2.1 Metodologia

Pretende-se demonstrar, empiricamente, a configuração dos projetos políticos, tendo como referência as arenas participativas e os processos de transferências de recursos. Para isso, foram estudados três municípios que assumem características diversas e fazem uso (com diferentes intensidades e formas) dos instrumentos de relação entre Estado e sociedade civil até aqui apresentados. Os dados utilizados para a análise foram baseados em pesquisas realizadas pelo “Núcleo de Pesquisa Projeto Democracia Participativa” da Universidade Federal de Minas Gerais, sob a coordenação do professor Leonardo Avritzer.

A pesquisa “Democracia, Desigualdade e políticas públicas no Brasil” realizou uma comparação entre 44 cidades brasileiras com, pelo menos, 100.000 habitantes, com o objetivo de explicar a variação entre a adoção e o funcionamento das instituições participativas. A pesquisa foi realizada entre os anos de 2003 a 2007, por meio de pesquisa de campo e coleta de informações em prefeituras e nas próprias instituições participativas. Com base nos dados aferidos, foi produzido um ranking das cidades, conforme a participação local. O ranking resultou de um índice, composto por três dimensões (ou subíndices): Densidade, Diversidade e Durabilidade das instituições participativas no município (PIRES e VAZ, 2010). A densidade diz respeito ao número de instituições participativas na cidade, como conselhos, orçamento participativo; Diversidade mensura a quantidade dessas instituições existentes no município sobre o leque de atuação do governo municipal, e a durabilidade mede a vigência continuada das mesmas para além do intervalo entre gestões municipais.

A partir do índice que aferiu as diferentes instituições participativas existentes nos municípios estudados, as cidades foram posicionadas no ranking, o que possibilitou agrupá-las, demonstrando diferentes posições no que tange à participação. Os autores classificaram os municípios, conforme suas experiências participativas, em três níveis: alta, média e baixa intensidade de participação

institucionalizada. A tabela a seguir apresenta o ranking de classificação dos municípios estudados.

Tabela V – Ranking da Participação Municipal

Municípios	Densidade	Diversidade	Longevidade	Posição no Ranking
Porto Alegre	0,91	1,00	1,00	1
Belo Horizonte	0,98	1,00	1,00	2
Recife	0,98	1,00	1,00	3
Vitória da Conquista	0,89	1,00	0,63	4
Chapecó	0,83	1,00	0,63	5
Blumenau	0,82	1,00	0,38	6
Juiz de Fora	0,93	1,00	0,38	7
São Leopoldo	0,65	1,00	0,63	8
Camaragibe	0,57	0,67	0,63	9
Poços de Caldas	0,72	1,00	0,25	10
Belém	0,58	0,67	0,75	11
Sobral	0,56	0,67	0,63	12
Campinas	0,85	0,67	0,25	13
Salvador	0,82	0,67	0,50	14
Goiânia	0,78	0,67	0,38	15
Petrópolis	0,71	0,67	0,50	16
Volta Redonda	0,63	0,67	0,50	17
Olinda	0,57	0,67	0,50	18
São Paulo	0,63	0,67	0,38	19
Itabuna	0,68	0,67	0,25	20
Alagoinhas	0,68	0,67	0,25	21
Anápolis	0,71	0,67	0,13	22
Petrolina	0,76	0,67	0,13	23
Uberlândia	0,55	0,67	0,13	24
Montes Claros	0,35	0,67	0,13	25
Cubatão	0,41	0,33	0,38	26
Fortaleza	0,41	0,33	0,25	27
Aguaes Lindas de Goiás	0,17	0,33	0,38	28
Ilheus	0,30	0,33	0,25	29
Jequié	0,45	0,33	0,13	30
Rio de Janeiro	0,51	0,33	0,13	31
Sorocaba	0,21	0,33	0,38	32
Teixeira de Freitas	0,35	0,33	0,38	33
Caruaru	0,38	0,33	0,38	34
Luziânia	0,27	0,33	0,13	35
Novo Hamburgo	0,29	0,33	0,13	36
Aparecida de Goiânia	0,15	0,33	0,25	37
Juazeiro do Norte	0,16	0,33	0,25	38
Crato	0,16	0,33	0,38	39
Lages	0,35	0,33	0,13	40
Garanhuns	0,02	0,00	0,25	41
Juazeiro	0,11	0,00	0,13	42
Caucaia	0,12	0,33	0,38	43
Maracanaú	0,01	0,00	0,25	44

Fonte: PIRES E VAZ, 2010⁷.

⁷

Para compreensão do cálculo e da formulação do ranking, vide Pires e Vaz, 2010.

Baseado nessas informações é possível inferir que existem cidades brasileiras em que os mesmos mecanismos institucionais de participação (conselhos gestores de políticas públicas, orçamento participativo e etc.) são utilizados com diferentes intensidades, o que pode denotar diferenciados projetos políticos. “O que esse ranking nos diz é que há uma variação considerável na forma como os governos locais têm procurado fazer uso das instituições participativas” (AVRITZER e WAMPLER, 2012, p.16).

Portanto, as variações nas três dimensões que formam o índice e que geraram o ranking dizem muito sobre como diferentes governos municipais, com suas peculiaridades, utilizam os mesmos instrumentos. Pode-se presumir, portanto, que os governos municipais dos períodos estudados que estão mais bem classificados, segundo a pesquisa, se aproximam mais do projeto político participativo do que os demais.

Tendo em vista o objetivo deste trabalho, é necessário analisar outros mecanismos para além das instituições participativas já evidenciadas, com o objetivo de traçar uma comparação entre os projetos políticos dos governos municipais estudados. Para isso, o trabalho irá se ater apenas ao estudo de três cidades, elencadas diferentemente no ranking, de acordo com sua intensidade participativa. São elas: Juiz de Fora, Uberlândia e Sorocaba. Juiz de Fora é um município de "alta intensidade" participativa, sendo uma cidade com forte histórico participativo; Uberlândia é de "intensidade média", caracteriza-se assim como o grupo em que se insere por uma experiência intermitente de participação; Sorocaba, por sua vez, é classificada como "de baixa intensidade", uma vez que não apresenta grandes experiências participativas (AVRITZER e WAMPLER, 2012). Nessas cidades foram aplicados 100 questionários⁸ aos líderes de organizações da sociedade civil, objetivando captar outras informações inerentes à conformação da organizativa da sociedade civil e do governo municipal.

Se por um lado, as cidades estudadas apresentam diferenças quanto ao seu padrão de participação, por outro, em termos de características socioeconômicas, não possuem grandes diferenças, ou as diferenças apresentadas não se relacionam diretamente ao desempenho participativo dos municípios, como mostra a tabela

⁸ A pesquisa foi realizada conjuntamente pelo PRODEP e a Boyce University.

abaixo. Tais características permitem uma comparação mais precisa da relação entre o governo e a sociedade civil que é o foco do trabalho.

Tabela VI – Características Gerais dos Municípios estudados

Municípios	População	PIB (Per capita)	Índice de Gini	IDH Municipal (2000)	Ranking de Participação Municipal
Juiz de Fora	456,8	419	0.58	0.828	7º
Uberlândia	501,2	389	0.56	0.830	24º
Sorocaba	493,5	448	0.55	0.828	32º

Fonte: IBGE 2010; Pires e Vaz, 2010.

Os próximos tópicos irão analisar as características políticos-eleitorais e associativas dos três municípios, a participação dos líderes civis em esferas participativas, além da transferências de recursos do poder público para a sociedade civil. O objetivo é delinear como cidades com padrões políticos diferenciados se relacionam com a sociedade tendo como referência a abordagem dos projetos políticos: democrático participativo e neoliberal.

4.2.2 Dimensão partidária e institucional: características políticas e históricas

O presente tópico analisa a dimensão partidária dos governos municipais estudados, entendendo como os diferentes programas partidários se relacionam com a existência ou não de instituições participativas. O tópico seguinte irá comparar os diferentes governos analisados e as atividades desenvolvidas pela sociedade civil de cada municípios, quais sejam: a realização de convênios com a prefeitura e a atuação nos conselhos e conferências municipais.

Uma das características mais determinantes na análise de projetos políticos é a própria conformação partidária dos governos municipais, uma vez que este influencia diretamente na organização do Estado e é apontado como estímulo à formação dos espaços participativos ou a não adoção dos mesmos.

Segundo a Tabela VII, os municípios mais bem colocados no ranking, são aqueles em que há uma forte associação entre as coligações de centro-esquerda e esquerda. Os partidos mais conservadores não adotam com tanta frequência as inovações participativas, como o orçamento participativo.

Tabela VII - Características Políticas

Municípios	Posição da Coligação Partidária	Orçamento Participativo	Conselhos de Políticas (n)	Índice de Diversidade de Instituições Participativas (vide ranking)
Juiz de Fora	Centro, Centro-Esquerda	1997-2004	25	1
Uberlândia	Direita	2001-2004 (Coligação com PT)	17	0,67
Sorocaba	Centro, Centro-Direita	-	8	0,33

Fonte: AVRITZER e WAMPLER, 2012.

A Tabela VII mostra diferenças importantes entre os três municípios, no que diz respeito às coligações partidárias que formaram os governos e as instituições participativas, o que ajuda a explicar a variação na participação. Os dados corroboram a ideia de que os partidos de esquerda são os principais impulsionadores da esfera participativa da sociedade civil (AVRITZER e WAMPLER, 2012).

No que tange propriamente as cidades, Juiz de Fora, conforme mostra a tabela, é uma cidade com forte contexto participativo, em que houve um longo período de orçamento participativo. Possui um alto número de conselhos e, dentre os municípios estudados, é a que apresenta o maior índice de diversidade de instituições participativas. A cidade foi o lar de uma das primeiras experiências de participação no Brasil durante o início da democratização (REZENDE, 2000), além de mostrar um excelente desempenho de suas instituições participativas (AVRITZER e WAMPLER, 2012).

Por outro lado, Uberlândia é o caso em que o PT participou de uma coalizão de governo de direita como membro minoritário. O gabinete do prefeito limitou o apoio político e financeiro para os nomeados do partido para implementar o orçamento participativo, e os conflitos internos entre os partidos da coligação enfraqueceram o programa. Este caso ilumina que o forte apoio de funcionários do governo é uma parte necessária para promover a expansão de políticas participativas. Dessa forma, Uberlândia caracteriza-se por se um caso intermediário de participação, em que há um número razoável de conselhos, uma experiência intermitente de orçamento participativo e um índice médio de diversidade de instituições participativas (AVRITZER e WAMPLER, 2012).

Sorocaba, em contraste com Juiz de Fora e Uberlândia, tem continuidade política durável, já que tem sido governada pelo PSDB nas últimas três gestões. Este partido de centro-direita tem pouca experiência na promoção das instituições de governança participativa, o que justifica nunca ter tido experiências de orçamento participativo, um pequeno número de conselhos e baixo índice de diversidade de instituições participativas.

Em resumo, é possível perceber que as experiências de orçamento participativo, que não são determinadas por lei, mas por decisão governamental, acontecem predominantemente em governos de esquerda ou centro esquerda, como ocorre em Juiz de Fora. A existência de orçamento participativo em determinado município denota indícios de aproximação do governo local ao projeto político democrático participativo, uma vez que tal instituição participativa não é obrigatória, cabendo ao governo a decisão de implementar o OP ou não. Isso explica o fato de Sorocaba nunca ter tido uma experiência de orçamento participativo, sendo governada sempre por partidos de centro direita.

Uma segunda variável apresentada na tabela, que também implica na escolha do governante, é a diversidade de instituições participativas. A dimensão diversidade mensura a abrangência (entendida como a variedade e o número de áreas de política pública e de métodos de participação acumulados nos últimos doze anos) do conjunto das instituições participativas existentes no município sobre o leque de atuação do governo municipal (VAZ e PIRES, 2010. p. 259).

Dessa forma, é possível perceber que Juiz de Fora possui o maior índice de diversidade das instituições participativas em relação a Uberlândia e Sorocaba.

Uberlândia, ainda que tenha sido governada majoritariamente por partidos de direita, ainda sim teve uma experiência de ter no governo uma coligação com partidos de esquerda, o que explica o fato de ter uma posição intermediária com relação à participação. O mesmo não se aplica a Sorocaba, que apresenta o menor índice de diversidade participativa, o que também demonstra o desinteresse dos governantes do município em ampliar e diversificar os espaços participativos no município.

Mesmo com relação aos conselhos municipais, que em determinadas áreas de políticas públicas são instituições obrigatórias para repasse de recursos aos municípios, há diferença em relação ao número de conselhos existentes nas três cidades. Juiz de Fora apresenta três vezes mais conselhos do que Sorocaba e, Uberlândia, por sua vez, apresenta um número intermediário de conselhos.

Em suma, no que se relaciona aos partidos e projetos políticos, percebe-se que as cidades que foram governadas por partidos mais à esquerda ou centro-esquerda e que estão mais fortemente associados ao projeto democrático participativo, como é o caso de Juiz de Fora, se desenvolveram, com mais intensidade, experiências de instituições participativas, tanto conselhos como orçamento participativo. Já os municípios governados por partidos de direita utilizam os mecanismos participativos de forma restrita e/ou limitada, ou não as utilizam, o que as distanciam do projeto participativo.

Por outro lado, considera-se que partidos localizados mais a direita no espectro político venham a fomentar as transferências financeiras para a sociedade civil, transferindo-lhes responsabilidades do Estado. Importante lembrar que foi durante o governo presidencial do PSDB que se ampliaram os mecanismos de descentralização e publicização de políticas públicas, a chamada reforma gerencial, o que poderia ser uma evidência de aproximação do projeto neoliberal.

Ressaltamos que as transferências financeiras denotam um padrão diferenciado de atuação da sociedade civil e de sua relação com o Estado. Dessa forma, é importante analisar comparativamente as atividades desenvolvidas pela sociedade civil nos municípios estudados. O próximo tópico se propõe a analisar comparativamente as diferentes atividades desenvolvidas pela sociedade civil nos municípios estudados, com o objetivo de delinear com maior precisão os diferentes padrões de interação entre o Estado e a sociedade, e o papel dos projetos políticos adotados pelos governos.

4.2.3 Atividades da sociedade civil e os padrões de relação com o Estado

Com base no *survey* aplicado nos três municípios da pesquisa, em 100 líderes da sociedade civil, foi possível aferir algumas informações apresentadas na Tabela VIII:

Tabela VIII – Principais atividades das organizações da Sociedade Civil

Municípios	Realização de convênios municipais	Participação em Conselhos Municipais	Participação em Conferências Municipais
Juiz de Fora	33	68	33
Uberlândia	38	51	20
Sorocaba	68	24	11

Fonte: PRODEP/FAPEMIG/PRONEX, 2010.

A Tabela VIII corresponde às respostas dadas pelos líderes de diversas entidades da sociedade civil, no que se refere às principais atividades realizadas por suas respectivas entidades. Observa-se que existem tanto entidades que se dedicam a participação em conselhos e conferências municipais nas três cidades, quanto desempenham atividades ligadas a transferência de recursos para financiamento de políticas. Os dados sugerem ainda que pode haver entidades que desempenham as duas atividades concomitantemente. O que implica que ambas as atividades, mesmo que aparentemente apontem para padrões diferenciados de relação com o governo, coexistem e podem ser utilizadas por diferentes projetos políticos, inclusive havendo a possibilidade de uma mesma organização estabelecer as duas formas de interação com o Estado.

Quando se analisa a realização de convênios das entidades com o município, percebe-se que o número se torna muito maior nos governos com baixo perfil participativo. Enquanto em Juiz de Fora os líderes civis afirmam que suas respectivas entidades realizam 33 convênios com a prefeitura, em Sorocaba o número de convênios da prefeitura com as entidades atingem mais que o dobro. Em Sorocaba o número de convênios se sobrepõe ao número de líderes que afirmam

participar de conselhos municipais, em Uberlândia e Juiz de Fora ocorre o inverso: o número de participantes em conselhos é maior do que os que realizam convênios.

Com relação às conferências municipais, o número de líderes que afirmam que sua organização participou diminuiu em Uberlândia e, principalmente, em Sorocaba. Em Juiz de Fora, porém, o número de participação permanece o mesmo daqueles que afirmam participar em conselhos, confirmando que a participação se desenvolve com mais intensidade em Juiz de Fora, de forma intermitente em Uberlândia e em um nível mais restrito em Sorocaba.

Em razão da indisponibilidade dos dados referentes aos convênios municipais dos municípios estudados, não foi possível uma análise mais profunda dos instrumentos de interação da gestão pública com a sociedade civil. A análise tanto do funcionamento dos conselhos, quanto da realização de convênios pode delinear com maior profundidade os padrões de relação do Estado com a sociedade civil. Já que é possível que convênios sejam utilizados para promover o empoderamento da sociedade civil e que conselhos sejam burocratizados e percam a sua natureza deliberativa, e vice versa, assim como denota a própria abordagem de projetos políticos. Tendo esses dados, seria possível verificar se os convênios celebrados em Sorocaba, Juiz de Fora e Uberlândia conferem direito de participação às entidades ou apenas permitem a execução das ações previstas no contrato. Sem essas informações o trabalho apenas pode inferir alguns apontamentos:

a) Frente à heterogeneidade da sociedade civil, as três cidades analisadas apresentam padrões diferenciados de interação com a sociedade civil, mesmo que utilizem os mesmos mecanismos, no caso, conselhos, conferências e convênios. No caso de Juiz de Fora e Uberlândia, há um maior engajamento de líderes da sociedade civil em conselhos do que na realização de convênios, o que se inverte ao analisar o caso de Sorocaba. No entanto, os três governos fazem uso, de diferentes formas, dos mesmos mecanismos. Além disso, é possível perceber que os diferentes instrumentos de relação com Estado são usados concomitantemente, o que pode denotar também uma complementaridade entre os instrumentos utilizados.

b) O projeto político interfere no padrão de relação com a sociedade civil. Os dados apresentados no trabalho não permitem que se determine que o governo de Sorocaba assume um projeto político neoliberal e que Juiz de Fora e Uberlândia, em diferentes proporções, adotam o projeto democrático participativo. No entanto, há evidências que levam a concluir que os municípios adotam diretrizes que os

aproximam ou distanciam dos respectivos projetos políticos. Dentre os casos estudados, Juiz de Fora se aproxima mais do projeto político democrático participativo do que Uberlândia. Sorocaba, por sua vez se distancia ainda mais do projeto participativo. O que denota, portanto, que apresentam padrões diferenciados de interação entre a gestão pública e a sociedade civil. No entanto, tal fato não impede que os governos utilizem de diferentes maneiras, com diferentes conotações tanto instrumentos de transferências financeiras quanto as esferas participativas, o que nos leva a concluir que para a real identificação do projeto político vigente no governo municipal é necessário uma análise mais completa de cada um dos instrumentos de relação do Estado com a sociedade civil.

c) Projetos políticos diferentes se apropriam dos mesmos instrumentos, mas os utilizam de maneiras distintas. Considerando que governos de Juiz de Fora, Uberlândia e Sorocaba apresentam projetos políticos diferentes, verifica-se que usam com intensidades e formas diferenciadas os instrumentos de relação com a sociedade civil. Sorocaba não apresenta em seu histórico governamental grandes experiências relacionadas às instituições participativas aparentemente por não ser uma prioridade para seus governantes. No entanto, mesmo não sendo prioridade ampliar o escopo participativo da sociedade civil no município, faz uso de conselhos e realizam conferências, ainda que em alguns casos sejam legalmente obrigatórios. Da mesma forma que em Juiz de Fora identificada como tendo forte aproximação com o projeto democrático participativo, existem entidades que realizam convênios com a prefeitura. O caso de Uberlândia merece ainda mais destaque, uma vez que, mesmo tendo partidos de direita em seu governo durante algum tempo, ainda assim, possui uma aproximação intermediária com o projeto político democrático participativo. Uberlândia reafirma a coexistência de diferentes instrumentos em projetos políticos dessemelhantes, já que possui um número médio de conselhos e já houve experiência de orçamento participativo no município e um número considerável de entidades civis que afirmam ter convênios com a prefeitura. Por tudo isso, não se pode afirmar que a existência de conselhos ou outros instrumentos participativos, como o Orçamento Participativo, implica obrigatoriamente na adoção do projeto político participativo e que a realização de convênios denota um perfil neoliberal para o município. É possível, portanto, que os diferentes mecanismos do Estado de interação com a sociedade civil possam ser apropriados por diferentes

projetos políticos e que coexistam no mesmo município e que os atores da sociedade civil os utilizem concomitantemente.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo do trabalho foi demonstrado como a sociedade civil brasileira passou por diferentes processos de transformação no seu padrão de relação com o Estado. Hoje, no Brasil, a sociedade civil é notoriamente heterogênea e abarca uma série de repertórios, principalmente no que se relaciona ao seu papel no aprofundamento da democracia como também no desenho da gestão pública brasileira.

A Constituição Federal de 1988 inaugurou a possibilidade de se instituírem importantes canais de deliberação e participação política, como os Conselhos Gestores, Conferências, Plano Diretores entre outros mecanismos. As diferentes entidades e movimentos sociais passaram a compor esses espaços e a trazer para a esfera pública, temáticas antes marginalizadas. Desde então, as instituições participativas ganham destaque ao permitir a interlocução entre as entidades da sociedade civil e o Estado na formulação e no controle de políticas públicas.

Posteriormente, na década de 1990, o país viveu a chamada reforma gerencial em que, agregada à possibilidade de participar da formulação de políticas públicas, o governo passou a incentivar transferências financeiras às entidades não estatais. Nesse contexto, outros instrumentos jurídicos ligados a transferências de recursos à organizações da sociedade civil foram ampliados e/ou modificados para facilitar a celebração de contratos cujo objetivo é transferir à sociedade civil a execução de políticas públicas principalmente políticas sociais, antes sob responsabilidade do Estado.

Hoje, há uma expansão tanto das instituições participativas quanto das transferências financeiras do governo. Grande parte dos conselhos gestores de políticas públicas é obrigatória para todos os níveis federativos. O número de conferências teve grande crescimento durante os governos Lula-Dilma, além do famoso Orçamento Participativo, cujas experiências se espalharam por todo o país. Da mesma forma, as parcerias entre o Estado e as entidades da sociedade civil são

uma forma usual de interação em diferentes áreas, principalmente na prestação de serviços sociais.

Dados os diferentes mecanismos de interação entre o Estado e a sociedade civil, aprofundados tanto pela Constituição Federal de 1988 quanto pela Reforma do Estado de 1995, a gestão pública brasileira vê-se diante de um cenário complexo em que há a possibilidade de promover diferentes padrões de relação com a sociedade civil delegando a ela diferentes funções e arenas de atuação. Desta forma, se faz necessário entender como diferentes governos conformam os diferentes instrumentos de relação com a sociedade civil.

Como demonstram Dagnino (2002) e Dagnino, Olvera e Panfichi (2006), o Brasil viveu um momento de confluência perversa, em que uma variedade de mecanismos de relação do Estado com a sociedade civil são apropriados por diferentes projetos políticos. Há, portanto, uma luta pela hegemonia política entre o projeto político democrático participativo e o neoliberal. O presente trabalho procurou analisar como diferentes governos que adotam características dos diferentes projetos políticos fazem uso das instituições participativas e das transferências de recursos.

O que pode ser observado é que existe uma linha tênue que diferenciam os projetos políticos entre si e algumas variações entre os municípios estudados. Foi possível encontrar casos de municípios que adotam os mesmos mecanismos, mas com conotações completamente diferentes e que visam, principalmente, objetivos diferenciados do escopo inicial de cada um deles. Por isso, há casos, como de Juiz de Fora que mesmo o município se aproximando do projeto participativo, realiza convênios; ou assim como em Sorocaba e Uberlândia mesmo possuindo um número elevado de transferências ainda sim possuem espaços de participação. A questão está em como cada um dos instrumentos de interação da sociedade civil com o Estado é utilizado.

Juiz de Fora é um município com forte histórico participativo, governado por partidos de centro-esquerda e com uma sociedade civil bastante ativa. Por um longo período, houve no município experiências de Orçamento Participativo e um número expressivo de conselhos. É uma cidade notoriamente com fortes traços do projeto democrático participativo e, ainda assim, realiza um número relativo de convênios.

Uberlândia é um caso intermediário, em que houve experiências intermitentes de participação. Quando se analisa as atividades desenvolvidas pela sociedade civil

percebe-se que, comparadas com as demais cidades, as entidades da pesquisa também realizam um número médio de convênios com a prefeitura.

Sorocaba, por outro lado, não possui fortes características de participação, mas possui um número elevado de entidades que afirmam realizar convênios com a prefeitura.

Esta constatação nos permite supor que o que faz diferença na forma com que cada instrumento seja apropriado tanto pelo projeto democrático participativo quanto pelo projeto neoliberal é a execução e gestão desses mesmos instrumentos. Juiz de Fora pode realizar convênios, mas os execute sob os moldes da deliberação e da participação. Da mesma forma com que Uberlândia e Sorocaba, mesmo possuindo conselhos, podem limitar a existência dos mesmos a práticas burocráticas. No entanto, os dados que dispomos não são suficientes para esta afirmação e a verificação desta suposição demandaria uma pesquisa específica, o que pode ser tema para um futuro projeto.

Em suma, existem diferentes mecanismos que possibilitam a interação entre a sociedade civil e o Estado, que variam de acordo com a forma e a intensidade com que os que os governos optam por utilizar, ou seja, os mesmos instrumentos podem ditar padrões diferenciados de relação com a sociedade civil. Com base nos casos analisados, foi possível perceber que não é apenas o projeto político adotado pelo governo que determina como a gestão pública irá utilizar os diferentes mecanismos de atuação da sociedade civil. Portanto, os diferentes instrumentos, seja de participação, sejam de transferências de recursos podem coexistir tanto de maneira dependente quanto independente, no sentido de promover e aprofundar a participação, fazendo com que os diferentes instrumentos sejam complementares, ou em alguns casos até se sobreporem, de maneira que um instrumento tenha mais destaque na conformação da gestão pública municipal do que outro. No entanto para avaliar exatamente como se dá essa relação é necessário uma análise mais profunda de cada instrumento.

Por tudo apresentado no trabalho foi possível perceber que faz parte da organização da gestão pública a utilização de instrumentos participativos e de transferências de recursos financeiros. De forma que, mesmo o governo adotando um determinado projeto político que não se aproxima tanto de certo instrumento de atuação da sociedade civil, ainda sim, a máquina pública se vê impulsionada ou até

mesmo obrigada (no caso dos conselhos) a utilizar tanto as instituições participativas quanto as transferências financeiras às entidades civis.

Por isso se faz necessário analisar a fundo os instrumentos de relação entre o Estado e a sociedade civil. É importante entender seus respectivos funcionamentos; se instituição participativa, analisar o nível deliberativo dos espaços, a capacidade de decisão da sociedade civil, dentre outras características que denotam o real perfil desses instrumentos; se mecanismos de transferências de recursos, entender, qual é a temática de cada convênio, quem são as entidades envolvidas, e como se dá a execução dos programas alvos das transferências, verificar se há possibilidade de voz às entidades e como se dá o controle do Estado. Com essas informações será possível não apenas entender como a participação e as transferências de recursos para a sociedade civil coexistem e são utilizados por diferentes governos, como também o impacto que cada um desses instrumentos provoca na organização tanto da sociedade civil quanto da gestão pública, possibilitando entender qual o real padrão de relação estabelecido pelo Estado com a sociedade civil ao adotar os diferentes mecanismos.

REFERÊNCIAS

- AVRITZER, Leonardo. **Modelos de Sociedade Civil**: uma análise da especificidade do caso brasileiro. In Avritzer, L. (coord.) *Sociedade Civil e Democratização*. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 1994.
- AVRITZER, Leonardo. **Sociedade Civil e teoria social**. In: Avritzer, Leonardo (Coord.) *Sociedade Civil e democratização*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994. P. 147-182.
- AVRITZER, Leonardo; PEREIRA, Maria de Lourdes Dolabela. **Democracia, Participação e Instituições Híbridas**. *Teoria e Sociedade* n° especial, Março 2005: 16-42 2001
- AVRITZER, Leonardo; RECAMÁN, Marisol; VENTURI, Gustavo. **O associativismo na cidade de São Paulo**. In Avritzer, L. (coord) "A Participação em São Paulo." São Paulo: Editora Unesp, 2004.
- AVRITZER, Leonardo. **Sociedade Civil, instituições participativas e representação**: da autorização à legitimidade da ação. *Dados* vol. 50, nº3: Rio de Janeiro, 2007.
- AVRITZER, Leonardo. Introdução. In Avritzer, L. **Experiências Nacionais de Participação Social**. Belo Horizonte: Editora Cortez, 2009.
- AVRITZER, Leonardo. **Sociedade civil e Estado no Brasil**: da autonomia à interdependência política. *Opinião Pública*, Campinas, vol. 18, nº 2, 2012, p. 383-398.
- AVRITZER, Leonardo; WAMPLER, Brian. **Local participation in brazil**: connecting state and civil society actors. No prelo. 2012
- BOSCHI, Renato. **A arte da associação**. Rio de Janeiro: Vértice, 1987.
- COHEN, J. L.; ARATO, A. **Civil Society and Political Theory**. Cambridge: MIT Press, 1992.
- CUNHA, Eleonora Martins. **Aprofundando a Democracia: o potencial dos Conselhos de Políticas e Orçamentos Participativos**. 2004. 194 f. Dissertação (Dissertação em Ciência Política) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2004.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. P.8; 12; 15-16; 26; 53; 54; 56; 59.
- DAGNINO, Evelina. **Construção Democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa**. *Política e Sociedade*, nº5, 2000.

DAGNINO, Evelino; OLVERA, Alberto J.; PANFICHI, Aldo. Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina. In: DAGNINO, Evelino; OLVERA, Alberto J.; PANFICHI, Aldo (Orgs.) **A disputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra: Campinas, São Paulo, Unicamp, 2006.

GOHN, Maria da Glória. **O protagonismo da Sociedade Civil**: movimentos sociais, ongs e redes solidárias. São Paulo: Editora Cortez, 2005.

LOPEZ, F.; PIRES, R. **Instituições Participativas E Políticas Públicas No Brasil**: características e evolução nas últimas duas décadas. In: Brasil em Desenvolvimento: Estado, Planejamento e Políticas Públicas, 2011. IPEA. Vol II.

LOPEZ, F. G. ; BUENO, N. S. **Transferências Federais a Entidades Sem Fins Lucrativos (1999-2010)**. Texto para Discussão (IPEA. Brasília), v. 1778, p. 1, 2012.

MAIA, Rousiley C. M. **O papel democrático da sociedade civil em questão**. Lua Nova, São Paulo, 2010: 147-174.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; GRAU, Nuria Cunill. **Entre o Estado e o Mercado**: o público não estatal. In Bresser-Pereira, Luiz Carlos e Nuria Cunill Grau, orgs, O Público Não-Estatal na Reforma do Estado. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999: 15-48.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Sociedade Civil: sua democratização para a reforma do Estado**. In: Bresser-Pereira, Luiz Carlos; Jorge Wilhelm e Lourdes Sola (orgs.). Sociedade e Estado em Transformação. São Paulo: Editora da UNESP, Brasília: ENAP. P. 67-116.

RUA, Maria das Graças. **Políticas Públicas**. Ministério da Educação. Programa Nacional de Formação em Administração Pública. Especialização em Gestão Pública Municipal, Módulo Básico. UNB, 2009.

SANTOS, W. G. **Razões da Desordem**. Rio de Janeiro: Rocco, 1993.

SECRETARIA GERAL DA PRESIDENCIA. Conselhos Nacionais: Dados Básicos, Organização, Gestão Atual, Finalidade, Composição e Competências. Brasília. 2010

SILVA, Marcelo Kunrath. **Sociedade civil no Brasil**: institucionalização e/ou contestação. Em Debate, Belo Horizonte, v.3, p.37-43, Dez 2011.

TEIXEIRA, Ana C. **A atuação das Organizações Não Governamentais**: entre o estado e o conjunto da sociedade. In DAGNINO, Evelina (org.) Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 2002.

VAZ, Alexander; PIRES, Roberto. **A participação faz diferença? Uma avaliação das características e efeitos da institucionalização da participação nos municípios brasileiros**. In AVRITZER, Leonardo (org.) A Dinâmica da Participação Local no Brasil. São Paulo: Cortez, 2010.